

Dossiê

Perfil dos reguladores e a internacionalização do sistema bancário brasileiro: há relação? (1995–2014)

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.1.2> **Mateus C. M de Albuquerque**

Mestre em Ciências Sociais (UFSM). Doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPR (PPGCP-UFPR). Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP-UFPR). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3015-2227>. E-mail: mateusmartinsdealbuquerque@gmail.com.

 **Marília Correia Machado**

Mestra em Ciência Política (UFPR). Doutoranda de Pós-graduação em Government na Universidade de Cornell (EUA). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2820-7524>. E-mail: marilia_cmp@hotmail.com.

65

RESUMO: O presente artigo objetiva analisar se há relação possível entre o perfil sociológico de carreira e formação dos reguladores do sistema bancário nacional e a internacionalização do mesmo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Para isto, foram levantados dados sociológicos de estudos recentes da área de Sociologia Política que abordaram o perfil dos decisores da política econômica, e depois, relacionados com informações quanto ao processo de internacionalização do sistema. Estas informações contêm a presença de bancos brasileiros no exterior, a presença de bancos estrangeiros no Brasil e a adaptação do sistema às normativas internacionais. A partir dos dados coletados, identificamos que o caráter sociológico dos reguladores ao longo dos três governos estudados não é uma variável explicativa para as oscilações na internacionalização do sistema. Entretanto, são necessários mais estudos para que se possa afirmar categoricamente que não é possível traçar um paralelo entre perfil sociológico dos gestores públicos da regulamentação bancária e a internacionalização dos bancos.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Bancário; Sociologia Política; Internacionalização.

Recebido em: 16/06/2021

Aprovado em: 27/01/2022

1 Introdução

Os estudos sobre as elites constituem agendas diversas. Podem estudados os perfis dos políticos profissionais (FLEISCHER, 1971; CARVALHO, 1996; PERISSINOTTO, 2019) e os



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

perfis empresariais, estatais, judiciais e parlamentares (CARDOSO, 1964; MARENCO DOS SANTOS, 1997; SANTOS, 2000; BOSCHI, 1979; PERISSINOTTO, 2019). Esta pesquisa está localizada entre aqueles focalizados nas elites estatais, considerada relevante por buscar a compreensão da essência do exercício do poder destas elites dentro Estado e como isso se relaciona com a qualidade e a eficiência do sistema governamental em questão (OLIVIERI, 2011).

Assim sendo, torna-se viável uma agenda de sociologia política sobre os agentes que conduzem a gestão do Estado sobre a economia, em seus múltiplos aspectos. Aqui, tratamos de um destes: a regulação do sistema bancário. Um dos mais paradigmáticos estudos nesse sentido é o de Adolph (2013), que mapeia a relação entre as decisões tomadas pelas autoridades monetárias de 20 países ao redor do globo e fatores prosopográficos destes decisores, como a idade, a trajetória de carreira e a trajetória acadêmica. No caso, o autor criou um “índice de conservadorismo de carreira”, identificando se este indicador da carreira progressiva possui mais efeitos sobre decisões conservadoras. Uma temática recorrente deste tipo de estudo é a da porta giratória, definida pelo ato de os economistas que ocupam postos no governo oriundos do mercado privado usarem o prestígio (e, por vezes, informações) adquirido durante o período no setor público para galgar posições superiores no setor privado (SHIVE e FORSTER, 2017; WIRSCHING, 2018).

66

No caso brasileiro, são recentes os estudos que tomam enquanto objeto as características sociológicas dos indivíduos que gerem a política econômica, inclusive do Banco Central (CODATO e CAVALIERI, 2015; DANTAS, 2019; PERISSINOTTO et al, 2017). A partir disso, definimos como objeto desse estudo um determinado aspecto da gestão do Banco Central: a regulação do sistema bancário. Em torno desse aspecto, elegemos um efeito prático: a internacionalização do sistema bancário brasileiro. E estabelecemos o nosso problema de pesquisa: o perfil dos dirigentes do Banco Central pode ser uma variável explicativa da internacionalização do sistema bancário? Buscamos, dessa forma, testar a hipótese de que existe relação entre o “conservadorismo” de carreira e de associação ideacional definido por Adolph (2013) em carreiras mais próximas dos interesses dos bancos privados, e a internacionalização.

Do ponto de vista metodológico, utilizamos as variáveis retiradas dos estudos de Dantas (2019) e Codato e Cavalieri (2015) para caracterizarmos as tipologias de perfil sociológico dos agentes reguladores do sistema bancário. Do lado das variáveis independentes, a internacionalização do

sistema, fizemos usos de fontes e critérios diversos, todos descritos no excerto metodológico. Combinamos elementos de matriz quantitativa e qualitativa na composição desta análise.

Importante aqui demarcarmos as intenções modestas do trabalho. Sabemos que a internacionalização de um sistema bancário passa por fatores que ultrapassam a ação estatal. Por se tratar de um processo de transnacionalização, é evidente que a temperatura da conjuntura econômica no nível global produzirá efeitos. Além disso, cabe considerar que os bancos não são agentes monolíticos e assumem estratégias de internacionalização a partir de suas próprias visões particulares. Entretanto, não podemos descartar que a fiscalização de todo o sistema passa pelo Banco Central e que a autorização para bancos estrangeiros operarem no Brasil e para que bancos brasileiros operem no exterior passa pelo Conselho Monetário Nacional (no qual o Banco Central possui assento). Considerando, portanto, que o Estado é um agente ativo no processo de internacionalização, neste artigo buscamos identificar se as mudanças no perfil dos agentes de Estado podem ser consideradas como uma das variáveis explicativas desse processo no período analisado.

2 Burocracia, elites estatais e a regulação bancária

67

Parte da literatura sobre burocracias, como Olivieri (2011), defende que o desenvolvimento burocrático é essencial para o governo democrático. Contudo, os burocratas podem romper a lógica do poder político ao decidir sobre os assuntos que caberiam a eles. Assim sendo, para compreender a burocracia moderna devem-se pontuar as características do princípio das competências fixas, da hierarquia de cargos, da documentação dos atos e decisões, da administração de acordo, da profissionalização do trabalho e, por fim, da especialização das tarefas (OLIVIERI, 2011).

Nesse sentido, o entendimento das elites estatais e do seu papel no Estado como entidade ideológica e de interesses materiais constituem um tema complexo (PERISSINOTTO et. al, 2014). Considerando que os dirigentes e reguladores do Banco Central possuem características de elites estatais e representando o corpo do Estado de elementos burocráticos, é importante compreender o seu papel perante a internacionalização do sistema bancário (GEVEHR e HEDLER, 2021).

Os estudos sobre os agentes do Banco Central no Brasil remontam às pesquisas de Werneck Vianna (1987) e Codato (1997) sobre a constituição e o desenvolvimento do Conselho Monetário Nacional. Trabalhos como os de Sola, Kugelmas e Whitehead (2002) e Raposo (2011)

refletiram sobre os dilemas existentes na consolidação de uma autoridade monetária em contexto hiperinflacionário, o que flerta com a dimensão anteriormente mencionada, dos enfrentamentos entre burocracia técnica e vontade popular. Estudos mais recentes, como os de Perissinotto et al (2017), Dantas (2019) e Codato e Cavalieri (2015), trouxeram para a discussão o debate prosopográfico, ou seja, da análise do perfil sociológico dos agentes que ocupam estes espaços. No caso de Dantas (2019), estas variáveis são utilizadas para observar a autonomia destes agentes em relação ao capital financeiro. Utilizando a linguagem de Adolph (2013), o “conservadorismo”, a maior vinculação valorativa à ortodoxia econômica e a carreira no mercado financeiro seriam elementos redutores da autonomia do agente. Assim, justificam-se parcialmente nossas variáveis: o perfil prosopográfico conservador dos agentes está vinculado a uma decisão favorável aos banqueiros, no caso, a internacionalização? Cabe agora explicitar o porquê de a internacionalização ser de interesse ao setor bancário.

3 Por que os bancos querem se internacionalizar?

68

Uma hipótese essencial desse estudo é o de que os bancos possuem o interesse na internacionalização, afinal, estamos buscando uma associação entre o perfil dirigente mais alinhado aos valores e ideais do sistema bancário com o estabelecimento, ou não, do processo de internacionalização. Cabe aqui então não tomar esse desejo pela internacionalização como um pressuposto. Tratamos aqui da internacionalização não apenas do ponto de vista da expansão dos grandes bancos nacionais, mas também do ponto de vista inverso, com um cenário de negócios mais aberto à entrada do capital internacional.

No que tange ao primeiro fator, torna-se muito mais fácil justificar o porquê de os bancos intencionarem a busca pelo mercado externo. Geleilate e Forte (2012), analisando os casos de Bradesco, Itaú e Banco do Brasil, concluem uma lista de razões comuns pelas quais estes bancos aplicaram estratégias de internacionalização: os bancos buscam uma combinação entre know-how, ativos, legitimação e da marca e ampliação da rede de atendimento para clientes residindo no exterior. Analisando o caso dos bancos alemães, Buch, Koch e Koetter (2013) atestam que, apesar de os riscos que um banco assume ao se internacionalizar, os ganhos finais, na forma de lucro, tendem a ser recompensadores.

Trouxemos exemplos do Brasil e da Alemanha não por acaso, já que vale aqui fazer um interregno para comentar sobre as diferenças entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. As formas como os bancos se colocaram nos dois casos não são exatamente as mesmas, como demonstra Petrou (2007). O autor analisa 62 bancos de países desenvolvidos e 31 bancos de países em desenvolvimento para notar a diferença entre as suas estratégias. Dentro do corpus, foi possível atestar que bancos de países desenvolvidos são mais aptos a localizarem países estrategicamente relevantes para ampliar suas estratégias de internacionalização. Também é atestado que bancos de países em desenvolvimento tem menos capacidade de manejar parcerias para a forma tradicional de entrada em outros países, tendo que recorrer a outras estratégias. Assim, o autor apresenta “soluções” para os bancos de países em desenvolvimento que dialogam diretamente com o já citado estudo dos casos de Geleilate e Forte (2012): internacionalizar-se para buscar compensar a falta de *know-how*.

Esta questão também é reforçada no estudo de caso de Cuervo-Cazurra (2008) sobre o banco Santander: quanto mais se amplia a internacionalização, mais o banco adquire conhecimento para acelerar ainda mais este processo. No caso, internacionalização atrai internacionalização. Minella (1988) cita outras razões para os bancos buscarem a internacionalização: a constante ampliação das relações comerciais do Brasil com outros países, oportunidades especulativas em paraísos fiscais e a própria concorrência de bancos externos dentro do Brasil, levando os bancos nacionais a buscarem novos mercados. Este é o gancho para analisarmos a segunda dimensão, com conexões um pouco menos fáceis de deduzir.

Se estão justificadas as razões pelos quais os bancos nacionais querem se internacionalizar, cabe agora justificar o porquê de também ser aceitável para estes bancos que o mercado internacional ingresse no país. Minella (1988, p. 462) afirma que a “tendência predominante na burguesia bancária-financeira era aceitar o que ela mesma qualificava como ‘interdependência’ capitalista internacional, tratando de assegurar e expandir sua posição de grande grupo econômico em vinculação”. Uma das principais razões, segundo o autor, é a possibilidade de se associar a esses concorrentes internacionais no nível nacional. Esse tipo de internacionalização muito frequente, via compra de ações de bancos nacionais por estabelecimentos internacionais, não é considerada pelo Banco Central, que “só considera como banco estrangeiro aquele cujo controle acionário majoritário seja forâneo e com sede localizada fora do país” (MINELLA, 1988, p. 193).

Quanto à entrada de bancos estrangeiros sem comprar participações nos bancos brasileiros, montando uma rede de estabelecimentos no país, Minella (1988) apresenta fatores exógenos. As restrições à entrada de bancos estrangeiros por parte dos governos geraram um grande ciclo de pressões internacionais que fragilizou o cenário de lucros no âmbito nacional, tendo em vista que os bancos internacionais cada vez mais retinham os títulos de dívida pública dos países em desenvolvimento e o impedimento da entrada destes cerceou as negociações deste ascendente mercado. Em torno dessa relação de interdependência entre bancos nacionais, internacionais e Estados, Meyer (1997) aponta:

Assim, os bancos internacionalizados vão além das suas motivações nacionais primitivas (imediatamente ligadas à base produtiva dos seus países de origem), como também vão além da exploração de oportunidades negociais encontradas nos países onde se instalam: mais do que isso, lançam-se às transações interbancos, sustentam o giro dos títulos, no espaço exterior (MEYER, 1997, p. 2).

Sustentado no terceiro tomo de “O Capital” (MARX, 2017), Meyer (1997) aponta que a internacionalização facilita, através de esta permuta de títulos, a autonomização dos investimentos bancários em relação ao capital produtivo, ampliando a conservação da forma dinheiro do capital sobre a própria forma dinheiro (CHESNAIS, 1996). “É exatamente essa margem de autonomia do fenômeno monetário que abre espaços para a expansão especulativa do capital bancário, a ponto de possibilitar periódicas hipertrofias do capital fictício” (MEYER, 1997, p.6).

O trabalho de Toussaint (2014) também identifica a existência da relação entre privatização da dívida pública e internacionalização, colocando outro fator como intermediário: a desregulamentação do setor bancário, por parte dos Estados, permitiu que estes buscassem investimentos em capital fictício, sem precisar agir como um banco de depósitos, com passivos e ativos bem identificados.

Assim, é possível identificar que os bancos brasileiros possuem razões para buscar a internacionalização: aquisição de know-how, atendimento a clientes que moram no ambiente externo, busca por oportunidades em paraísos fiscais, diversificação de investimentos em um cenário de presença de concorrência estrangeira no Brasil. Por outro lado, esses bancos brasileiros também possuem interesse na entrada de bancos estrangeiros, por dois motivos: parte dessa entrada se dá em

investimentos e parcerias societais nos próprios bancos nacionais e pela abertura na possibilidade de ampliar a desregulamentação do sistema bancário, possibilitando a ampliação do capital fictício pela circulação de títulos de dívida pública.

Esse processo é facilmente observável no caso brasileiro. Desde os anos 40 é possível observar iniciativas de internacionalização por parte do Banco do Brasil e do Bradesco, no caso deste último, com forte impulso a partir dos anos 70 (JABRA, 2018). O banco Itaú Unibanco, após a associação entre Itaú e Unibanco, tornou-se um importante conglomerado de aquisições. A junção entre os dois bancos tornou-se uma baliza no histórico do mercado financeiro brasileiro (SERRA, NUNES e FERREIRA, 2011). O seu surgimento centralizou-o como o maior banco privado da parte meridional do mundo (SERRA, NUNES e FERREIRA, 2011).

Em geral, a abertura e estabilidade econômica no Brasil a partir dos anos 90 e anos 2000 trouxeram a evolução de empresas nacionais. Este cenário possibilitou a expansão de diversas companhias e, como consequência, a necessidade de bancos capazes de obter a importância internacional que fizessem jus às companhias em crescimento exponencial (DALLA-COSTA e SOUZA-SANTOS, 2010). Esse período também representou a entrada de grandes bancos estrangeiros com a compra do Banco Real e de importantes bancos públicos por bancos estrangeiros, abrindo espaço para a presença de Santander e HSBC no mercado (DALLA COSTA e SOUZA-SANTOS, 2010).

Como Costa (2010) demonstra, a entrada de bancos estrangeiros no país corresponde também à presença de maior liquidez no mercado brasileiro. A partir de 2004, o aumento dessa liquidez contribui para a volta intensa do investimento internacional, calcado mais na entrada no mercado de investimentos que no varejo.

4 Metodologia

A pesquisa utiliza os seguintes dados prosopográficos retirados de Dantas (2019): (i) origem profissional; (ii) ideologia econômica; (iii) existência de porta-giratória. O primeiro ponto diz respeito ao tipo de cargo que o agente ocupa no momento anterior ao de assumir uma das diretorias do Banco Central; o segundo ponto busca o histórico educacional dos sujeitos analisados e o último, baseado em Adolph (2013), seria uma espécie de espelho da origem profissional em que é

considerado como uma porta-giratória quando o agente, depois do período no Banco Central, retorna ao mercado financeiro com a experiência anterior.

Consecutivamente, ao utilizar essas variáveis para a análise dos presidentes, baseamos os indicadores de origem profissional e porta-giratória do trabalho de Codato et. al (2019); os indicadores de background educacional foram retirados do trabalho de Codato e Cavalieri (2015). Desse modo, conseguimos formar um perfil sociológico dos presidentes do Banco Central nos períodos presidenciais almejados.

Há duas formas mais comuns de se abordar a internacionalização: (i) mensurá-la na medida em que os investimentos vinculados ao sistema se tornam mais transnacionais, seja pela maior presença de ativos estrangeiros no país, seja pela maior presença dos ativos nacionais em outros países (CORAZZA e OLIVEIRA, 2007; FREITAS, 2011); (ii) saber se o sistema financeiro nacional se adapta às normativas regulatórias internacionais (HELLWIG, 2018; MARQUES, 2011). Para este artigo, consideramos essencial saber diferenciar as duas abordagens, apesar de elas poderem estar conectadas.

72

Por conseguinte, a fim de analisar a presença de bancos brasileiros no exterior, foram verificados os Relatórios de Sustentabilidade dos bancos, retirados do Relacionamento com o Investidor dos bancos (BANCO DO BRASIL, 20XX; BRADESCO, 20XX; CAIXA, 20XX; ITAÚ UNIBANCO, 20XX; ITAÚSA, 20XX), bem como para a análise dos bancos estrangeiros no Brasil, foram analisados os Relatórios de evolução SFN do Banco Central, da onde foram coletadas todas as informações do período dos governos presidenciais.

Outro método utilizado para observar a internacionalização do sistema foi a sua adequação aos acordos internacionais de regulamentação bancária. Como não será possível mensurar quantitativamente a adequação a esses acordos, analisaremos o método de adoção dos mecanismos institucionais impostos por agências de regulação internacional. Assim, a regulamentação avaliada foram os Acordos de Basileia, que foram estabelecidos pelo Comitê de Basileia (vinculado ao Bank for International Settlements, BIS) no final dos anos de 1980. O tratado objetiva responder às crises em países em desenvolvimento e ao decréscimo econômico na década em questão (MARQUES, 2011). Então, analisaremos os normativos dos Acordos de Basileia para comparar com os momentos governamentais.

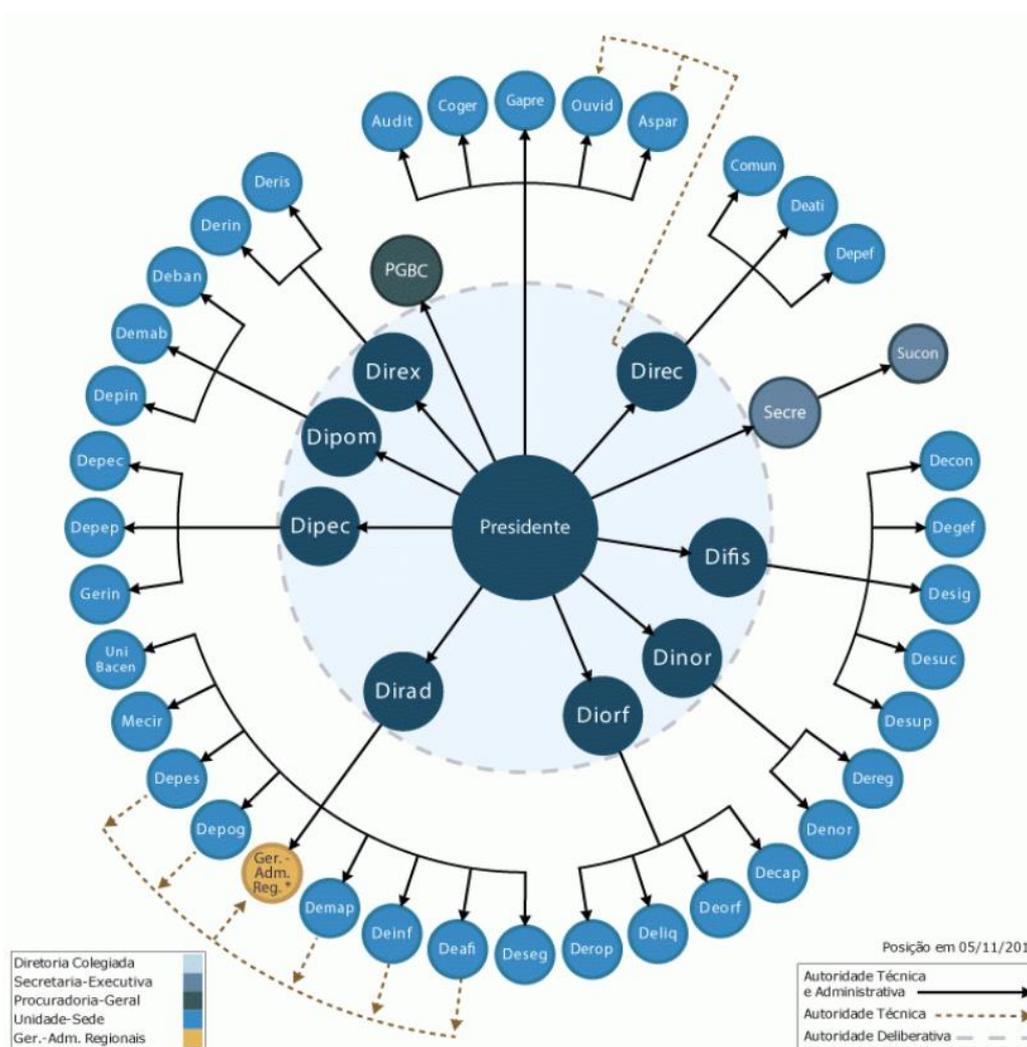
5 Perfil sociológico dos reguladores e internacionalização: há relação?

Neste excerto, buscaremos testar empiricamente a nossa hipótese por meio das variáveis elencadas para o estudo. Primeiramente, demonstraremos os dados coletados a partir de estudos terceiros quanto ao perfil sociológico dos presidentes e diretores do Banco Central do Brasil (BCB). Após, averiguaremos se estes dados possuem alguma associação com os dados coletados sobre a internacionalização do sistema bancário brasileiro durante o período de tempo abarcado. A escolha das categorias que compõem as duas variáveis será explicada no momento em que elas forem apresentadas.

5.1 Perfil sociológico dos reguladores do sistema bancário

Enquanto o Conselho Monetário Nacional atua como órgão normativo do Sistema Financeiro Nacional no que tange ao sistema bancário e ao sistema de valores mobiliários, o Banco Central é o órgão responsável pela supervisão do Sistema Financeiro Nacional no que tange aos bancos, operadoras de consórcios, cooperativas de crédito, corretoras e instituições de pagamento (BANCO CENTRAL, 20XX). Portanto, é plausível considerar que são os agentes do Banco Central que formam o núcleo central decisório de impacto direto no processo de internacionalização, ou seja, o alvo sociológico desta investigação. O website da instituição disponibiliza o seu organograma, que reproduzimos abaixo:

Imagem 1 - Organograma institucional do Banco Central do Brasil



74

Fonte: Website do Banco Central (20XX).

Através do organograma, é possível perceber que o núcleo decisor da instituição se encontra entre os que chefiam as suas oito diretorias e a presidência. No caso das diretorias, Dantas (2019) propõe-se a estabelecer uma divisão entre elas conforme a função ocupada. Seriam as “Relativas à Política Econômica”: Dipec, Dipom, Divex e Direx; “Relativas à Fiscalização e Regulação”: Difis, Difor, Dinor; “Relativas à Administração”: Dirad; “Relativas às Relações Institucionais”: Diesp e Direc. Em um primeiro olhar, o autor conclui que o grupo mais envolvido com a questão bancária é a diretoria “Relativas à Fiscalização e Regulação”. Isto também se confirma ao observarmos a descrição destas três diretorias que estão ligadas aos assuntos concernentes à fiscalização, normatização e da formação profissional e inovação.

Segundo o website do Banco Central (20XX), a Diretoria de Fiscalização (Difis) tem por objetivo monitorar as instituições públicas e privadas que compõem o Sistema Financeiro Nacional. Isto envolve desde monitorar a lisura de seus procedimentos, até observar a sua capacidade de solvência e lastro. A Difis também representa o BCB no Comitê de Supervisão Bancária de Basileia. Já a Diretoria de Normatização (Dinor) tem a prerrogativa de impor regimes de resolução e de intervenção nas instituições bancárias, podendo inclusive autorizar as liquidações nestes bancos. A Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro (Diof), por sua vez, é a responsável por autorizar novas instituições de crédito, monitorar as sanções aplicadas a estas e supervisionar operações de crédito rural. Dos grupos propostos por Dantas (2019), podemos afirmar que o que comporta estas três diretorias é o mais influente e sensível às questões bancárias.

A pesquisa deste autor será a nossa fonte de dados quanto ao perfil sociológico destes diretores. Em sua pesquisa, ele utilizou a prosopografia para extrair três informações das biografias dos diretores do BCB: (1) origem profissional; (2) ideologia econômica; (3) existência de portagiratória. O primeiro item é definido pelo tipo de cargo que o agente ocupa no momento anterior ao de assumir uma das diretorias do Banco Central. No caso, o relevante aqui é mapear se esses indivíduos são oriundos de empresas e instituições privadas, de agências de governo ou da academia. O segundo item busca o background educacional dos sujeitos analisados, se as universidades em que estes cursaram sua pós-graduação em Ciências Econômicas costumam ser identificadas como reprodutoras do *mainstream* econômico. Já a Porta-Giratória é uma categoria incorporada de Adolph (2013), que entende esse fenômeno como uma espécie de espelho da origem profissional: é considerada uma porta-giratória quando o agente, após a sua participação no Banco Central (ou em qualquer agência pública de regulamentação econômica) retorna ao mercado privado, com toda a expertise adquirida neste período.

Assim, avaliando as três presidências da República abarcadas por este estudo, a partir das variáveis de Dantas (2019), extraímos os dados sobre os diretores da Difis, Dinor e Diofs, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, os dois mandatos de Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. No caso de FHC, 5 agentes ocuparam estas três diretorias durante os seus dois mandatos. 78% destes tem origem no mercado financeiro, 44% são formados conforme o *mainstream* econômico e 88% praticaram porta-giratória. No caso de Lula da Silva, 6 agentes ocuparam as três

diretorias durante os seus dois mandatos. 100% destes oriundos do mercado financeiro, 33% formados pelo mainstream econômico e 100% praticaram porta-giratória. Por fim, no caso do primeiro mandato de Dilma Rousseff, 4 agentes ocuparam as três diretorias. 100% oriundos do mercado financeiro, 0% formados pelo mainstream econômico e 50% destes praticaram porta-giratória.

Tabela 1 - Perfil sociológico dos Diretores da Difis, Dinor e Diofs durante os governos FHC, Lula e Dilma (1)

	Origem no Mercado Financeiro	Formação pelo <i>mainstream</i> econômico	Prática de porta-giratória
FHC (1995–2002)	78%	44%	88%
Lula da Silva (2003–2010)	100%	33%	100%
Dilma Rousseff (1) (2011–2014)	100%	0%	50%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Dantas (2019).

76

Quanto aos presidentes, buscamos as mesmas variáveis, a partir de outros estudos. Os indicadores de origem profissional e de porta-giratória foram encontrados no artigo de Codato et al (2019). Já os indicadores quanto ao background educacional foram extraídos a partir do estudo de Codato e Cavalieri (2015). Assim, conseguimos formar um perfil sociológico dos presidentes do Banco Central no período abarcado. Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, 4 agentes ocuparam o cargo. 50% destes oriundos do mercado financeiro, 100% destes formados pelo mainstream econômico e 100% praticaram porta-giratória. Já durante os dois mandatos de Lula da Silva, apenas um agente ocupou a presidência do Banco Central: oriundo do mercado financeiro, de formação indefinida quanto ao *mainstream* econômico e que praticou porta-giratória. No primeiro mandato de Dilma Rousseff, também apenas um sujeito ocupou a presidência do BCB: não oriundo do mercado financeiro, formado pelo mainstream econômico e não praticou de porta-giratória.

Tabela 2 - Perfil sociológico dos Presidentes do BCB durante os governos FHC, Lula e Dilma (1)

	Origem no Mercado Financeiro	Formação pelo <i>mainstream</i> econômico	Prática de portageiratória
FHC (1995 – 2002)	50%	100%	100%
Lula da Silva (2003 – 2010)	100%	0%	100%
Dilma Rousseff (1) (2011-2014)	0%	100%	0%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Codato et al (2019) e Codato e Cavalieri (2015).

No quadro abaixo, buscamos sintetizar os perfis de diretores e presidentes do BCB nos três governos.

Tabela 3 - Perfil sociológico dos reguladores do sistema bancário brasileiro durante os governos FHC, Lula e Dilma (1)

	FHC (1995–2002)	Lula (2003–2010)	Dilma (1) (2011–2014)
Diretores de Fiscalização e Regulação (Difis, Dinor, Diofs)	- Média presença de <i>mainstream</i> econômico; - Alta presença de oriundos do mercado; - Alta presença de Porta Giratória.	- Média presença de <i>mainstream</i> econômico; - Alta presença de oriundos do mercado; - Alta presença de Porta Giratória.	- Sem presença de <i>mainstream</i> econômico; - Alta presença de oriundos do mercado; - Média presença de Porta Giratória.
Presidentes do Banco Central	- Alta presença de <i>mainstream</i> econômico; - Média presença de oriundos do mercado; - Alta presença de Porta Giratória.	- Presença indefinida de <i>mainstream</i> econômico; - Alta presença de oriundos do mercado; - Alta presença de Porta Giratória.	- Alta presença de <i>mainstream</i> econômico; - Sem presença de oriundos do mercado; - Sem presença de Porta Giratória

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Dantas (2019), Codato et al (2019), Codato e Cavalieri (2015).

Em um primeiro momento, podemos observar que é notória a não existência de mudanças bruscas entre os governos avaliados. Podemos considerar duas possíveis justificativas para isso, não mutuamente excludentes: o alto grau de institucionalização da política monetária, que estabelece certa autonomia em relação às mudanças no poder executivo, e a também volumosa competência

técnica que estes cargos exigem, homogeneizando o perfil dos que o assumem (CODATO et al, 2016). Contudo, o quadro geral dos decisores especificamente relacionados à regulamentação bancária permite identificar certa continuidade de perfil entre os governos FHC e Lula e diferenças em relação ao governo Dilma, com uma considerável menor presença de porta-giratória e de formação no mainstream econômico, além da escolha de um presidente do BCB não oriundo do mercado financeiro. Assim, a nossa avaliação considera que, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, os agentes públicos reguladores do sistema bancário brasileiro tiveram menos influência do mercado financeiro em seu perfil sociológico.

5.2 A internacionalização do sistema bancário brasileiro entre 1995 e 2014

Não existe uma só forma de se mensurar a internacionalização do sistema bancário de um país. Na literatura, encontramos duas formas mais usuais. A primeira refere-se aos estudos que mensuram a internacionalização na medida em que os investimentos vinculados ao sistema se tornam mais transnacionais, seja pela maior presença de ativos estrangeiros no país, seja pela maior presença dos ativos nacionais em outros países (CORAZZA e OLIVEIRA, 2007; FREITAS, 2011). A segunda forma de se analisar estas mudanças é aquela que busca avaliar se o sistema financeiro nacional se adapta às normativas regulatórias internacionais, ou seja, se ele assume um caráter internacionalizado do ponto de vista das políticas públicas de normalização e fiscalização (HELLWIG, 2018; MARQUES, 2011). Evidentemente estas duas dimensões de análise não estão desconectadas uma da outra, podendo a segunda, inclusive, abrir caminhos para a primeira. Contudo, é importante diferenciar estas duas formas distintas de análise para que se torne possível avaliar a internacionalização de maneira multidimensional.

Tomamos como referência para a nossa busca o período que vai de 1º de janeiro de 1995 até 31 de dezembro de 2014, ou seja, os governos FHC, Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Entretanto, não foram possíveis encontrar as informações em todos os anos que comportam dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Portanto, em alguns itens, o recorte temporal se iniciará em períodos diferentes que outros, causadas pela insuficiência de dados durante o levantamento.

5.2.1 Internacionalização dos investimentos

Neste subcapítulo, avaliaremos a internacionalização a partir dos investimentos promovidos pelo próprio sistema bancário. No caso dos bancos brasileiros, avaliaremos o quanto os principais bancos buscaram investir em mercados estrangeiros, buscando ampliar sua rede de atendimento e a maior diversidade de países atingidos. Para os bancos estrangeiros, analisaremos a evolução da presença destes bancos operando em território brasileiro.

5.2.1.1 A presença de bancos brasileiros no exterior

Um dos critérios para analisarmos a internacionalização do sistema bancário brasileiro é o do quanto os bancos nacionais conseguiram se inserir no mercado estrangeiro. Esta abordagem foi levantada por Freitas (2011), que indica uma considerável retração da presença de bancos brasileiros em outros países desde o começo da década de 80 até os dias de hoje. Entretanto, existe uma ressalva importante a ser apontada neste critério, trazido inclusive pela própria autora: os processos do PROES e do PROER encerraram muitas instituições bancárias brasileiras. Assim, segundo Freitas (2011), os bancos brasileiros possuíam uma rede de 118 postos de atendimento no exterior em 1994, e 69 em 2009. Nesse sentido, esta queda é, em parte, explicada pelo fato de haver 24 bancos com dependências externas em 1994, enquanto em 2009 havia apenas 16. Outro importante fato destacado por seu artigo foi a tendência à redução na rede de atendimento, inclusive no Brasil, devido à evolução tecnológica, o que reduziu a necessidade de atendimento físico.

Por causa do cenário de crescente e intensa concentração que define o sistema bancário nacional durante o período temporal abarcado por Freitas (2011), optamos por avaliar as redes de atendimento externas dos quatro maiores bancos brasileiros: Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco. Com isso, encontramos que em 2015, um ano após o recorte temporal deste artigo, estas instituições, somadas ao Santander e ao HSBC, concentravam 80% do mercado brasileiro (ALVARENGA, 2015). Estes dois últimos foram excluídos da coleta por não se tratarem de instituições com sede no Brasil.

Os dados foram coletados nos Relatórios Anuais de Sustentabilidade dos quatro bancos, presentes no website de Relacionamento com o Investidor dos bancos (BANCO DO BRASIL, 20XX, BRADESCO, 20XX; CAIXA, 20XX; ITAÚ UNIBANCO, 20XX). A exceção foi o Itaú

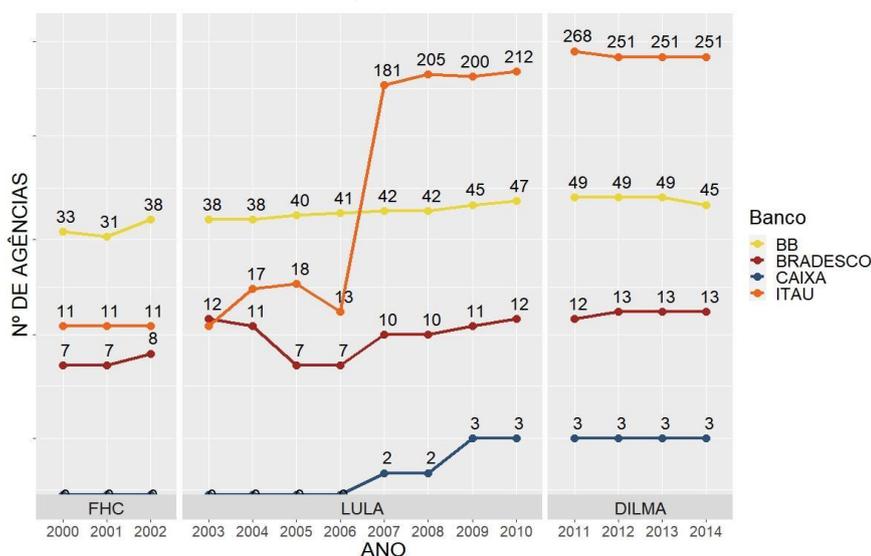
Unibanco, que não possui dados anteriores a 2008, quando se deu a fusão entre Itaú Holding S/A e Unibanco. Assim, consultamos os dados dos dois bancos no Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional (BANCO CENTRAL, 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007) e nos relatórios de sustentabilidade da Itaúsa (20XX) e os somamos no banco de dados. Pela impossibilidade de localizar os dados destas instituições entre 1995 e 1999, iniciaremos aqui o recorte a partir de 2000. Com isso, chegamos aos resultados abaixo.

O gráfico está em escala logarítmica, para facilitar a visualização do número de agências nos governos selecionados. Podemos observar que enquanto a CAIXA, BRADESCO e BANCO DO BRASIL tiveram aumento inexpressivo seguidos de estáveis surgimentos de agências, a ITAÚ UNIBANCO apresentou exponencialmente sua presença a partir de 2006, segundo ano do governo Lula, obtendo maiores presenças em 2011, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Interessante notar que os mandatos de FHC e Lula (até 2005), tiveram baixa quantidade de agências do ITAÚ UNIBANCO, enquanto o BANCO DO BRASIL possuía protagonismo neste âmbito. Em contraponto, a CAIXA teve baixa presença, com leve aumento em 2007 (segundo mandato Lula) até 2014 (mandato Dilma).

80

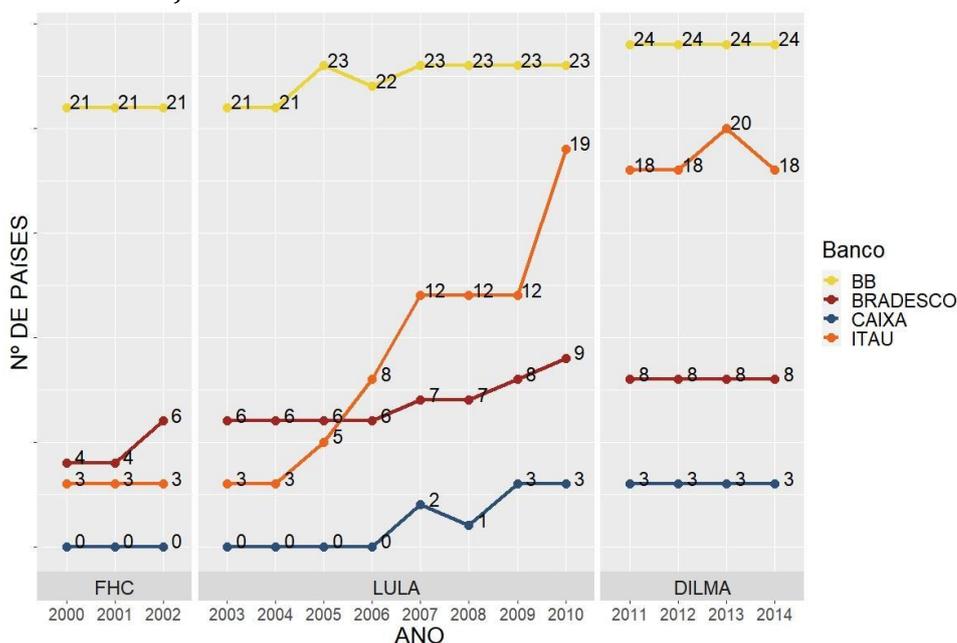
Gráfico 1 – Rede de atendimento no exterior de Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco entre 2000 e 2014.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Sustentabilidade dos bancos analisados (BANCO DO BRASIL, 20XX; BRADESCO, 20XX; CAIXA, 20XX; ITAÚ UNIBANCO, 20XX; ITAUSA, 20XX)

No gráfico em escala contínua abaixo, apresentamos uma informação que deriva automaticamente da demonstrada no Gráfico 1: o crescimento na quantidade de países cobertos pela rede de atendimento internacional destes quatro bancos. Este dado é importante pelo fato de que um banco pode ter uma grande rede de atendimento concentrada em poucos países. Comparando o aumento de agências da ITAÚ UNIBANCO, cabe destacar a pequena quantidade de nações para onde a maior quantidade foi em 2010 (final do governo lulista) e desde então, apresentou quedas, mesmo que pouco expressivas. Concomitantemente, enquanto o ano 2007 foi o auge de surgimento de agências, a quantidade de países onde o banco existe continuou estável. Por fim, cabe concluir com os dados que houve poucas diferenças na construção de novas agências bancárias nacionais em âmbito internacional.

Gráfico 2 - Países cobertos pela rede de atendimento no exterior de Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco entre 2000 e 2014



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Sustentabilidade dos bancos analisados (BANCO DO BRASIL, 20XX; BRADESCO, 20XX; CAIXA, 20XX; ITAÚ UNIBANCO, 20XX; ITAUSA, 20XX)

Como se pode perceber, existe um crescimento relativamente constante das redes de atendimento no exterior dos quatro bancos. O período que compreende o primeiro governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, coincide com o pico nas redes de atendimento das quatro instituições. Quando entramos um pouco mais nas informações sobre as instituições, é possível observar esse processo de maneira mais focalizada. O Banco do Brasil, decano na exteriorização de seus ativos, teve forte incentivo à sua internacionalização após a Segunda Guerra Mundial, processo

interrompido em 1977, devido a uma nova estratégia voltada para o mercado interno. Os anos 2000 são vistos como um retorno a este processo, com o retorno da abertura de agências externas, a abertura de capital na Bolsa de Nova York em 2009 e a compra do Banco da Patagônia, da Argentina, em 2010 (DALLA-COSTA e SOUZA-SANTOS, 2011).

Já o Bradesco sempre adotou estratégias nacionalizadas, partindo para o exterior para dar suporte a empresas e às exportações brasileiras. Isso se manteve ao longo das décadas de 2000 e 2010, mas com o fortalecimento de mercados asiáticos e ibéricos (VIEIRA, 2018). A Caixa, o banco de menor participação internacional, obteve autorização em 2006 para, a partir do ano seguinte, implementar escritórios de representação no Japão e nos Estados Unidos, posteriormente ampliados para a Venezuela (CAIXA, 20XX).

O Itaú Unibanco é um caso particular. O Gráfico 1 demonstra que a sua presença no exterior é consideravelmente maior que a presença dos demais. Já o Gráfico 2 mostra que esta presença não se dá em um número de países muito maior do que os outros três, o que indica que o banco possui muitas agências em determinados países, sendo um banco de referência fora do Brasil. No trabalho de Serra, Nunes e Ferreira (2011) é possível ver que o processo de crescimento da rede de atendimento internacional tanto do Itaú S/A quanto do Unibanco inicia-se nas décadas de 80 e 70 respectivamente, crescendo de maneira gradual. Nos anos 2000 há um crescimento notável a partir de aquisições: a compra do banco argentino Buen Ayre em 1999 e do capital do Boston Bank no Chile e no Uruguai em 2006 aceleram este processo. No momento da fusão, o Itaú Unibanco possuía 81 agências na Argentina, por exemplo. Os autores apontam que o Itaú Unibanco se torna o mais internacionalizado dos bancos brasileiros por combinar crescimento orgânico, fusões e aquisições, acumulando ativos de outros bancos em outros países.

Assim, esse artigo observa que, nos quatro bancos, o período do governo Lula representou um processo de intensificação de suas estratégias de internacionalização. Mas, como os gráficos demonstram, o governo Dilma não significou um freio a este processo, e sim, continuidade e, em certos casos, intensificação.

5.2.1.2 Presença de bancos estrangeiros no Brasil

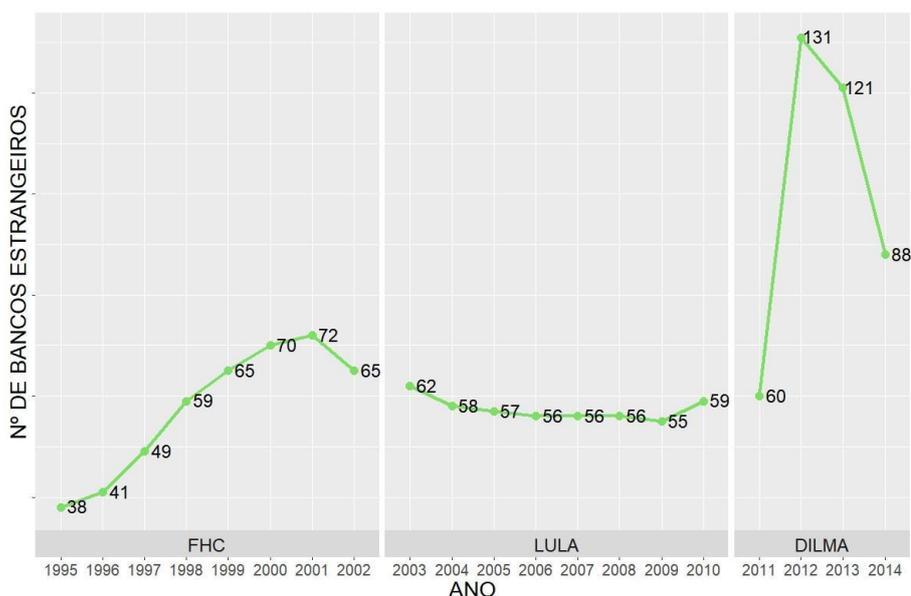
No início dos anos 90, houve incentivos para a entrada de capital estrangeiro em território nacional. Esta entrada serviria, conforme as expectativas do governo, para diminuir os problemas

enfrentados pelo poder bancário após o Plano Real e a crise de 1995. Do mesmo modo, visava-se aumentar a concorrência e aperfeiçoar o sistema (CARVALHO e VIDOTTO, 2007). O interesse dos bancos estrangeiros no Brasil estaria conectado com a viabilidade de retorno e “marco regulatório que definiria o escopo da sua atuação” (CARVALHO e VIDOTTO, 2007, p. 397). A atração estrangeira deu-se por causa dos fluxos de IDE, que possibilitou participações acionárias, bem como estimulou a concorrência e possibilitou a flexibilização ou o fim da limitação do mercado doméstico pelas instituições forâneas (FREITAS, 1999). Também como forma de atrair bancos estrangeiros, o CMN aprovou a Resolução nº 2.212, pondo fim à exigência do capital forasteiro ser o dobro do mandatório aos bancos nacionais (CORAZZA e OLIVEIRA, 2007).

Deve-se destacar o fato de que os bancos estrangeiros estariam adotando a América Latina como novo local de investimento devido à queda na taxa de inflação e à estabilidade econômica que estaria a ocorrer não somente no Brasil, mas nas nações vizinhas (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007). Outro acontecimento que facilitou essa mobilização foi a crise econômica que as nações do Sudeste Asiático, antes consideradas favoritas ao investimento bancário, atravessavam, obrigando estas instituições a procurar outro lugar com melhores expectativas de crescimento (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007).

Por conseguinte, dos anos 90 até início dos anos 2000 a quantidade de bancos internacionais em território nacional chegou perto de dobrar (FREITAS, 2011). A maioria “do processo de entrada do capital estrangeiro se deu por meio das autorizações para transferência de controle de instituições nacionais a grupos estrangeiros” (FREITAS, 2011), conseqüentemente, diminuindo a quantidade de bancos brasileiros. O gráfico 3 permite visualizar o número de bancos internacionais presentes no Brasil de 1995 até 2014.

Gráfico 3 - Quantidade de instituições financeiras estrangeiras no Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Sustentabilidade dos bancos analisados (BANCO DO BRASIL, 20XX; BRADESCO, 20XX; CAIXA, 20XX; ITAÚ UNIBANCO, 20XX; ITAUSA, 20XX)

84

A presença de bancos não nacionais traz consigo a necessidade de análise dos possíveis riscos que estas instituições poderão sofrer ao investir no Brasil. Com isso, o método de compreensão destes riscos consiste na alocação de capital. O conceito dele está assegurado nas perdas, estas acontecendo ou não (COELHO, 20XX). Por conseguinte, pode-se interpretar do Gráfico 3 que houve pouca diferença no número de instituições estrangeiras situadas no Brasil durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Entretanto, houve um aumento de instituições (embora marcado pela queda em 2014) no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff.

5.2.2 Adaptação do sistema às normas internacionais

5.2.2.1 Cumprimento e adequação de acordos internacionais

Outra maneira de se observar a internacionalização do sistema é a partir da adequação do mesmo aos acordos internacionais de regulamentação bancária. De acordo com Marques (2011, p. 214), “o Brasil tem um sistema financeiro muito mais blindado em termos de regulação e supervisão do que a maioria dos países emergentes ou mesmo desenvolvidos”. Como não é possível mensurar quantitativamente a adequação a esses acordos, observaremos o quanto esse axioma está integrado a

um processo de adoção dos mecanismos institucionais impostos por agências de regulação internacional.

No caso do sistema bancário, a regulamentação mais importante são os Acordos de Basileia. Os acordos foram estabelecidos pelo Comitê de Basileia (vinculado ao *Bank for International Settlements*, BIS) no ano de 1988. Segundo Marques (2011), o tratado tem por objetivo responder aos problemas decorrentes da “década perdida” de 1980, marcada por baixo crescimento ao redor do globo e crises em países emergentes (como o México em 1982). As principais imposições de Basileia I se davam na definição da quantidade de capital retido pelas instituições financeiras em relação ao capital circulante em ativos e empréstimos (o Patrimônio Líquido Exigido), mas o acordo também versou sobre o estabelecimento de uma supervisão bancária homogênea em nível internacional (CUNHA, 2014). No Brasil, o acordo aportou em 1994, sob o governo Itamar Franco, através da Resolução CMN nº 2099. Posteriormente, outras três resoluções, publicadas em 1997, 1999 e 2000 promoveram alterações e complementos a esta resolução original. Moraes (2011) recorda que o padrão de PLE exigido pelo Brasil, de 11%, é mais seguro que o estabelecido pelo Comitê de Basileia, de 8%.

85

No que se refere à regulamentação da supervisão bancária, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso promoveram uma intensificação da adequação destes procedimentos. A tabela 4 a seguir representa todos os normativos que, segundo a literatura, ampliaram a regulação e a supervisão do sistema bancário brasileiro para torná-lo mais responsivo às normas de Basileia.

Tabela 4 - Normativos de supervisão bancária emitidos durante os dois mandatos de FHC

Normativo	Mudança de supervisão implementada
MP nº 1179/95	Instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)
Res. BACEN nº 2211/95	Instituiu o Fundo Garantidor de Crédito (FGC)
MP nº 1334/96	Responsabiliza as empresas de auditoria por irregularidades nas instituições financeiras
Res. BACEN nº 2302/96	Estabeleceu o capital mínimo para se abrir agências no exterior.
Res. BACEN nº 2390/97	Estabeleceu o Sistema Central de Risco de Crédito
MP nº 1556/97	Instituiu o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)
Res. CMN nº 2554/98	Implementou sistema de <i>compliance</i> padronizado nas instituições financeiras
Res. CMN nº 2959/01	Instituiu compulsoriamente a disponibilidade das Informações Financeiras Trimestrais (IFT) por parte das instituições financeiras

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Marques (2011) e Cunha (2014).

Em 2004, já no governo Lula da Silva, o Comitê de Basileia emite o comunicado do Novo Acordo de Basileia, que posteriormente ficou conhecido como Basileia II. O novo acordo seria justificado pela evolução e maior integração do sistema bancário global. O acordo foi dividido em três pilares: 1) Requerimento de Capital; 2) Requisitos prudenciais e de adequação ao mercado; 3) Disciplina de mercado (CARVALHO, 2011). Esses eixos foram divididos em três demandas. Assim, em dezembro de 2004, o Conselho Monetário Nacional emite o Comunicado nº 12746, que apresenta o cronograma de implementação do Acordo. A primeira fase dos três pilares é apresentada na Tabela 5:

Tabela 5 - Normativos de implementação da primeira fase de Basileia I

	Risco de Crédito	Risco de Mercado	Risco Operacional
PILAR 1	-Res. CMN nº 3.490/07 -Circ. BACEN nº 3.360/07	-Res. CMN nº 3.488/07 -Res. CMN nº 3.490/07 -Circ. BACEN nº 3361/07 até 3368/07	-Res. CMN nº 3.490/07
PILAR 2 E PILAR 3	-Res. CMN nº 3.721/09	-Res. CMN nº 3.464/07	-Res. CMN nº 3.380/06

Fonte: elaborado pelos autores.

86

Um novo Comunicado (nº 16137/07) apresentou alterações nas datas de implementação da segunda fase do Pilar 1. Pudemos observar que estas etapas foram cumpridas, com algum atraso. Marques (2011) aponta que os resultados de 2009 demonstravam uma adequação perfeita do país às normativas e expectativas do Comitê de Basileia. O autor considera que o processo de adequação brasileiro é mais acelerado que na maioria dos países. Entretanto, Basileia II não consegue ser completo, mas não por ação do governo. A crise de 2008 impõe novos desafios à regulação bancária e o Comitê de Basileia aprova, em 2010, uma série de complementos que passam a ser conhecidos como Basileia III. A implementação de Basileia II estava prevista para terminar em 2012, portanto, o processo foi substituído pelo sequente (OLIVEIRA e FERREIRA, 2018).

O cronograma de implementação foi apresentado no Comunicado BACEN nº 20.615 de fevereiro de 2011. O Cronograma tinha previsão de implementação até 2017. Na tabela abaixo, observamos as fases previstas para serem cumpridas até 2014, período estudado neste artigo:

Tabela 6 - Etapas de implementação de Basileia III no Brasil

Etapa	Previsão de Entrega	Entrega
- Nova definição do PR; - Reformulação dos normativos para remessa de	Dezembro/11	Res. Nº 4192/13

informações sobre liquidez		até 4195/13
- Revisão dos procedimentos de cálculo do requerimento de capital para o risco de crédito de contraparte	Julho/2012	Res. Nº 4192/13 até 4195/13
- Estabelecimento do Capital de Conservação e do Capital Contracíclico; - Divulgação da metodologia preliminar da composição e cálculo do LCR	Dezembro/2012	Circ. Nº 3.748/15
- Definição final da composição e cálculo do LCR	Dezembro/2013	Circular Nº 3.749/15
- Divulgação da metodologia preliminar da composição e cálculo do NSFR	Dezembro/2014	Circular Nº 3.869/17

Fonte: elaborado pelos autores.

87 Como é possível observar, houve atrasos nas etapas de implementação projetadas pelo Banco Central. Avaliamos se estes atrasos impactaram a estratégia de adaptação de maneira negativa. Em Basileia III, o BIS passou a publicar o “*Report on Adoption of the Basel Regulatory Framework*”, série de relatórios que analisam o avanço da implementação das regras, país por país. No relatório de dezembro de 2014, o país foi colocado ao lado de todos os países que já possuíam todas as etapas projetadas cumpridas (BIS, 2014). Em outro relatório, “*Implementation of Basel Standards*”, emitido em novembro de 2014, é dito que “a implementação da estrutura de capital de Basileia no Brasil está estreitamente alinhada com os padrões globais de Basileia III” (BIS, 2014, p.13, tradução nossa). Ou seja, é bastante possível inferir que o Brasil frustrou parcialmente suas próprias expectativas, mas passou longe de frustrar as do Comitê de Basileia.

Com esta revisão, é plausível afirmar que as gestões do Banco Central dos governos FHC, Lula e Dilma foram eficientes em implementar estratégias para adaptar o sistema bancário brasileiro às normativas do Comitê de Basileia. A literatura especializada e o próprio Comitê consideram o país adequado aos regramentos.

5.2.2.2 A adaptação na prática: o índice de Basileia

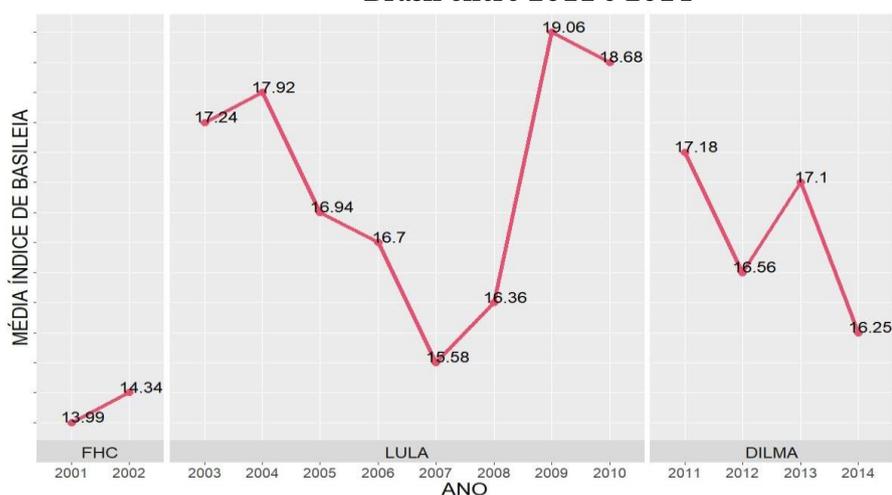
Um dos efeitos práticos mais observáveis empiricamente da adaptação do sistema bancário às regras do comitê de Basileia é o Índice de Basileia. De acordo com Medeiros e Pandini (2007), o Índice é calculado pelo PR (Patrimônio de Referência, a soma de todos os ativos do banco) em

relação ao APR (Ativo Ponderado de Risco, a quantidade de ativos aplicados em empréstimos ou investimentos, ponderados pela quantidade de risco que estes oferecem). Com isso, se alcança o Patrimônio Líquido Exigido (PLE, a quantidade de patrimônio que deve ser retido pelo banco). Pelas regras de Basileia I, todos os bancos dos países signatários devem reter um mínimo de 8% de PLE em relação ao PR. O Bacen estabeleceu, em 1997, um valor mínimo de 11% para o sistema financeiro nacional. Quanto mais alto o Índice de Basileia de um banco, mais dinheiro ele retém em relação a todo o seu patrimônio, incluindo aqui o patrimônio emprestado para pessoas físicas e jurídicas. Assim, garante-se que a instituição financeira possui segurança patrimonial para o caso de calotes, inadimplências, ou mesmo para situações de crise em que os investimentos desse banco se traduzem em prejuízo.

Para parametrizar o índice de Basileia dos três governos, foram acessados os dados do Banco Central (20XX), que comportam um recorte temporal de 2001 até 2014. Como critério, extraímos a média dentre as médias anuais do Índice de Basileia nos cinco bancos com maior patrimônio líquido durante o trimestre referente, tendo em vista que os dados são apresentados de forma trimestral. Consideramos na amostragem bancos públicos e privados, mas subtraímos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) dentre os analisados devido o mesmo cumprir um papel de fomento, não atuando como banco comercial. Escolhemos essa metodologia por avaliarmos que, se tratando de um sistema bancário extremamente concentrado, encontraríamos um dado mais representativo.

88

Gráfico 4 - Média do Índice de Basileia dos cinco bancos com maior patrimônio líquido do Brasil entre 2011 e 2014



Fonte: Info.data –Bacen. Elaborado pelos autores.

Com isso, o Gráfico 4 permite observar que as médias anuais durante o período compreendido pelo artigo é condizente com as normas exigidas pelo Comitê de Basileia e pelo Banco Central, superando 11%. Entretanto, é possível reparar que as administrações de Lula da Silva e Dilma Rousseff, que são do mesmo partido, o PT, jamais tiveram a média do índice rebaixada até os níveis do governo FHC, pertencente ao PSDB. O pico no índice de Basileia se deu no governo Lula, justamente após a crise de 2008, o que “configura-se em uma evidência da preocupação dos bancos brasileiros com sua saúde financeira durante o período” (GUARANÁ, 2013, p. 54).

6 Conclusões

Neste trabalho, buscamos avaliar se o perfil sociológico dos reguladores do sistema bancário nacional pode ser considerado uma variável explicativa para o processo de internacionalização durante os governos FHC, Lula da Silva e durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Após traçarmos o perfil sociológico destes agentes no que se refere às suas carreiras e à sua formação, com base em estudos terceiros, parametrizamos isso com a internacionalização do sistema bancário brasileiro através de dois prismas: a entrada de bancos brasileiros no exterior e de bancos estrangeiros no Brasil; e a adequação do sistema às normativas de regulação internacional.

Através dessa investigação foi possível concluir que o resultado de nossa hipótese é negativo. Ou seja, no que tange ao processo de internacionalização do sistema bancário brasileiro, este se apresentou de forma crescente ou constante ao longo do recorte temporal deste trabalho, não acompanhando as variações no perfil de carreira e de formação dos reguladores. Logo, isso indica a necessidade de se realizar mais estudos com variáveis econômicas, como as alterações econômicas no sistema bancário global, as variações nas condições da economia brasileira, entre outras. Faz-se necessário também pensar em recursos metodológicos que possam aferir, de maneira mais acurada, os mecanismos de causalidade entre as variáveis sociológicas e as de internacionalização.

Entretanto, isso não significa que a variável política está completamente descartada: sendo o processo de internacionalização também uma espécie de institucionalização de práticas regulatórias, é interessante manter aberta a agenda quanto à trajetória dependente estabelecida na política monetária brasileira, como fez Taylor (2009) em seu trabalho. Também é válido observar a agenda de Minella

(1988), que busca observar as oscilações do sistema bancário através da própria organização política dos banqueiros.

Outro ponto a ser considerado é que não houve um aumento de bancos internacionais no Brasil durante os governos FHC e Lula da Silva. Porém, o primeiro governo Rousseff, com exceção do ano de 2014, apresentou um aumento dessas instituições. Apesar deste artigo não conseguir responder o porquê desse fator, torna-se relevante revelar que houve um aumento de interesse internacional financeiro nos últimos anos — fato este que merece ser explorado em futuras pesquisas.

Por conseguinte, a avaliação do cumprimento dos Acordos de Basileia pelo Brasil permite afirmar que o país conseguiu cumprir as regras definidas pelo Acordo em todos os governos estudados, apesar de não necessariamente cumprir o que estava planejado dentro dos próprios mandatos.

Finalmente, também foi possível concluir que as médias anuais durante o período dos governos observados estiveram de acordo com as normas exigidas pelo Comitê de Basileia e pelo Banco Central. Inclusive, durante a administração de Lula da Silva (PT) na recessão econômica de 2008, o alto número apresentado no último gráfico provou que os bancos brasileiros priorizaram o desempenho financeiro naquele período.

90

7 Referências

ADOLPH, Christopher. **Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ALVARENGA, Darlan. Concentração aumenta e bancos já detém mais de 80% dos bancos do Brasil. **G1**, São Paulo, 03 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/concentracao-aumenta-e-5-bancos-ja-detem-mais-de-80-dos-ativos-no-pais.html>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional - 2001**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano/31122001>. Acesso em: 03 mai. 2021

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional - 2002**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano/31122002>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional - 2003.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano/31122003>. Acesso em: 03 mai. 2021

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional - 2004.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano/31122004>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional - 2005.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano/31122005>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional - 2006.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano/31122006>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional - 2007.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano/31122007>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Financeiro Nacional (SFN).** 20XX. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>. Acesso em: 03 mai. 2021.

91

BANCO DO BRASIL. **Sustentabilidade.** 20XX. Disponível em: <https://ri.bb.com.br/governanca-e-sustentabilidade/sustentabilidade>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS. Implementation of Basel standards: A report to G20 Leaders on implementation of the Basel III regulatory reforms. **Basel Committee on Banking Supervision**, p.5-17, nov/2014.

BOSCHI, Renato Raul. **Elites industriais e democracia.** Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BRDESCO. **Relatório Integrado.** 20XX. Disponível em: <https://www.bradescom.com.br/o-bradesco/relatorio-integrado>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BUCH, Claudia M.; KOCH, Cathérine T.; KOETTER, Michael. Do banks benefit from internationalization? Revisiting the Market Power – Risk Nexus. **Review of Finance**, v. 17, n. 4, p. 1401-1435, 2013.

CAIXA. **Relatórios de Sustentabilidade.** 20XX. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/na-caixa/relatorios/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 03 mai. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: Difel, 1964.

CARVALHO, Agostinho Garrido Teixeira de. **Acordo de Basileia II no Brasil: implantação, supervisão e fatores de risco dos principais bancos brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CARVALHO, Carlos Eduardo; VIDOTTO, Carlos Augusto. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. **Nova Economia**, v. 17, n. 3, p.395-425, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CODATO, Adriano. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Editora Hucitec, ANPOCS e Editora UFPR, 1997.

CODATO, Adriano; CAVALIERI, Marco Antonio. Diretores do Banco Central do Brasil nos governos Cardoso, Lula e Dilma: uma radiografia dos seus backgrounds educacionais. **Newsletter: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, v. 2, n. 5, p. 1-17, 2015.

CODATO, Adriano. et al. La connexion financière. **Gouvernement et action publique**, v. 8, n. 1, p. 137-155, 2019.

CODATO, Adriano. et al. Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. **Nova economia**, v. 26, n. 3, p. 687-720, 2016.

COELHO, Francisco da Silva. **Provisão e alocação de capital – dois conceitos importantes**. Portal da Associação Brasileira de Bancos, 20XX. Disponível em: http://portalabb.org.br/ADM/artigos estudosconfig/uploads/54779313991698634700_Provisaoe_alocodecapital.pdf. Acesso em: mai. 2021.

CORAZZA, Gentil; OLIVEIRA, Recí. Os bancos nacionais face à internacionalização do sistema bancário brasileiro. **Revista Análise Econômica**, n. 47, p.151-184, 2007.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Desnacionalização: Reserva e Abertura do Mercado aos Bancos Estrangeiros**. Blog Cidadania & Cultura, 2010. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2010/09/28/aula-sobre-bancos-estrangeiros/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CUERVO-CAZURRA, Álvaro. Las distancias en el proceso de internacionalización: el caso del Banco Santander. **Universia Business Review**, n.17, p. 96-111, 2008.

CUNHA, Marina Martins Brito da. **Os Acordos de Basileia I, II, III e o mercado bancário brasileiro: um estudo sobre os principais desafios da gestão de liquidez nesse novo cenário.** 2014. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis e Atuariais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

DALLA COSTA, Armando; SOUZA-SANTOS, Elson Rodrigo de. A internacionalização do Banco do Brasil em dois momentos distintos de sua história. **Economia & Tecnologia**, v. 7, n. 26, p.1-7, 2011.

DANTAS, Eric Gil. **A autonomia do Banco Central do Brasil: uma proposta de mensuração a partir do perfil dos seus diretores (1985-2016).** 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

FLEISCHER, David. O recrutamento político em Minas, 1890-1918. **Revista brasileira de estudos políticos**, p. 9-94, 1971.

FREITAS, Maria Cristina P. Emissões brasileiras no mercado financeiro internacional nos anos 90. In: FREITAS, Maria Cristina P. (Org.). **Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90.** São Paulo: Fundap/Fapesp, 1999.

FREITAS, Maria Cristina P. A internacionalização do sistema bancário brasileiro. In: **1566 - Texto para discussão: Ipea**, p.6-83, 2011.

93

GELEILATE, José Mauricio; FORTE, Sérgio. Motivações e estratégias de internacionalização dos três maiores bancos brasileiros frente à nova configuração econômica mundial. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, v. 11, n. 1, p. 2-12, 2012.

GEVEHR, Daniel L.; HEDLER, Tiago. Burocracia e desenvolvimento: uma análise crítica da produção acadêmica recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v.10, n.3, p.500-516, 2021.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Uma contribuição para pensar as políticas públicas de educação: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v.12, n.1, 2008.

GUARANÁ, Lucrécia Tibúrcio. **Os acordos da Basiléia e Sistema Financeiro mais seguro: Algumas evidências empíricas.** 2013. 90 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

HELLWIG, Martin F. Competition policy and sector-specific regulation in the financial sector. **MPI Collective Goods Discussion Paper**, n. 2018/7, p.1-25, 2018.

ITAU UNIBANCO. **Relações com investidores.** 20XX. Disponível em: <https://www.italu.com.br/relacoes-com-investidores/Default.aspx>. Acesso em: 03 mai. 2021.

ITAÚSA. **Relato Integrado e Relatórios Anuais**. 20XX. Disponível em: <https://www.itausa.com.br/Relato-Integrado-e-Relatorios-Anuais>. Acesso em: 03 mai. 2021.

JABRA, Diana Hanna Stiphan. **A falta de internacionalização dos bancos brasileiros**. 2018. 210 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade Economia, Contabilidade e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARENCO DOS SANTOS, André. Nas fronteiras do campo político: Raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 33, p. 87-101, 1997.

MARQUES, Moisés. Construção institucional e regulação bancária em uma jovem democracia em processo de integração econômica. In: SOLA, Lourdes; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **Democracia, Mercado e Estado: O B de Brics**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 213-248.

MARX, Karl. **O capital: Livro III**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

MEDEIROS, Otávio Ribeiro de; PANDINI, Emerson Jader. Índice de Basileia no Brasil: bancos públicos x privados. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPEC)**, v. 1, n. 2, p. 22-42, 2007.

94

MEYER, Victor. Internacionalização dos bancos brasileiros: motivações produtivas ou parasitárias? (indagações para uma pesquisa). **Sentientibus**, n. 17, p. 101-115, 1997.

MINELLA, Ary César. **Banqueiros: organização e poder político no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1988.

MORAES, Claudio Oliveira de. **Regulação e Supervisão Bancária – O Problema do Incentivo e do Comportamento Agregado dos Bancos**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; FERREIRA, Adriana Nunes. BASILEIA III: Concepção e Implementação no Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 1, p. 115-146, 2018.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n.5, p. 1395-1424, 2011.

PERISSINOTTO, Renato M. Artigo: Política e sociedade: por uma volta à Sociologia Política. **Política & sociedade**, v. 3, n. 5, p. 203-232, 2004.

PERISSINOTTO, Renato M. Por que é importante estudar as elites políticas?. **Perspectivas – Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 53, p. 137-158, 2019.

PERISSINOTTO, Renato. et al. Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). **Tempo social**, v. 29, n. 3, p. 61-82, 2017.

PERISSINOTTO, Renato. et al. Elites estatais e industrialização: ensaio da comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970). **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 3, 2014.

PETROU, Andreas. Multinational banks from developing versus developed countries: Competing in the same arena?. **Journal of International Management**, v. 13, n. 3, p. 376-397, 2007.

RAPOSO, Rodrigo. **Banco Central do Brasil: O Leviatã Ibérico**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec Editora; Editora PUC Rio, 2011.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F (eds.), **Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo**, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2000, p. 89-117.

SARTORI, Giovanni. Da Sociologia da política à Sociologia Política. In: LIPSET, S. M. (Org.). **Política e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

SERRA, Fernando Ribeiro; NUNES, Carlos Cesar Camargo; FERREIRA, Manuel Portugal. Internacionalização bancária brasileira: estudo de caso do banco Itaú. **RAUnP**, v. 3, n. 2, p. 57-74, 2011.

SHIVE, Sophie A.; FORSTER, Margaret M. The revolving door for financial regulators. **Review of Finance**, v. 21, n. 4, p. 1445-1484, 2017.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. **Banco Central: Autoridade Política e democratização - um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002

TAYLOR, Matthew M. Institutional Development through Policy-Making: a case study of the Brazilian Central Bank. **World Politics**, v. 61, n. 3, p. 487-515, 2009.

TOUSSAINT, Éric. **Bancocracia**. Barcelona: Icaria Editorial, 2014.

VIEIRA, Augusto. **O processo de internacionalização das operações de serviços financeiros: uma avaliação do Banco Bradesco S.A.** 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

WENERCK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974**. Petrópolis: Vozes, 1987.

WIRSCHING, Elisa. The Revolving Door for Political Elites: Policymakers' Professional Background and Financial Regulation. **EBRD Working Paper**, n. 222, p.1-39, 2018.

Regulators' profile and the internationalization of the Brazilian banking system: is there a relationship? (1995-2014)

ABSTRACT: This article aims to analyze whether there is a possible relationship between the sociological profile of careers and the training of regulators in the national banking system and its internationalization during the governments of Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva, and Dilma Rousseff's first term. For this, sociological data were collected from recent studies in the area of Political Sociology that addressed the profile of economic policymakers, and later, related to information regarding the internationalization process of the system. This information contains the presence of Brazilian banks abroad, the presence of foreign banks in Brazil, and the adaptation of the system to international regulations. From the collected data, we identified that the sociological character of the regulators throughout the three governments studied is not an explanatory variable for the oscillations in the internationalization of the system. However, further studies are needed to categorically state that it is not possible to draw a parallel between the sociological profile of public managers of banking regulation and the internationalization of the banks.

KEYWORDS: Banking System; Political Sociology; Internacionalization.

Perfil de reguladores e internacionalización del sistema bancario brasileño: ¿existe relación? (1995-2014)

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo analizar si existe una posible relación entre el perfil de carrera sociológica y la formación de reguladores del sistema bancario nacional y su internacionalización durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva y el primer mandato de Dilma Rousseff. Para ello, se recolectaron datos sociológicos de estudios recientes en el área de Sociología Política que abordaron el perfil de los tomadores de decisiones de política económica, y luego, relacionados con información sobre el proceso de internacionalización del sistema. Esta información contiene la presencia de bancos brasileños en el exterior, la presencia de bancos extranjeros en Brasil y la adecuación del sistema a las regulaciones internacionales. A partir de los datos recolectados, identificamos que el carácter sociológico de los reguladores en los tres gobiernos estudiados no es una variable explicativa de las oscilaciones en la internacionalización del sistema. Sin embargo, son necesarios más estudios para afirmar categóricamente que no es posible establecer un paralelismo entre el perfil sociológico de los gestores públicos de la regulación bancaria y la internacionalización de la banca.

PALABRAS CLAVE: Sistema Bancario; Sociología Política; Internacionalización.